



26.10.2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko
PL 1119
00101 Helsinki
finanssipolitiikanvalvonta@vtv.fi

Lausuntopyyntö 12.10.2016, Dnro 320/51/2016

Lausunto VTV:n Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväliraporttiluonnokseen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportin pääasiallisesta sisällöstä.

Yleisiä huomioita

Vaalikauden puolivälistä on muodostunut tarkastuspiste, jossa sekä julkisen että makrotalouden tilaan ja haasteisiin, asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseksi tehtyjen toimien riittävyteen kiinnitetään erityistä huomiota. Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportti antaa tärkeän panoksen tähän vaalikauden puolivälissä käytävään talouspoliittiseen keskusteluun.

Raportti sisältää hyödyllisen kuvauksen hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman mukaisista sekä EU-tason finanssipoliittisista säännöistä ja niiden toimeenpanon seurannasta. Varsin monimutkaisesta EU-tason finanssipolitiikan sääntökehikosta on saatu koottua helposti luettava kokonaisuus. Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen kuvauksessa on kuitenkin myös epätarkkuuksia, joita on kommentoitu jäljempänä tässä lausunnossa.

Raportissa tulisi ilmaista selkeästi, minkä säädöksen mukaisiin arviointitehtäviin raportti vastaa. Jos raportti vastaa ns. fipo-lain (869/2021) mukaista arviotafipo-lain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamisesta, se tulisi tuoda selkeästi esiin. Raportin johtopäätökset ja suositukset tulisi myös esittää ja perustella mahdollisimman selkeästi. Johtopäätökset vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta tulisi perustella EU-lainsäädäntöön nojautuen.

Finanssipolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Hallitus on asettanut asetuksen 120/2014 mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa keskipitkän aikavälin tavoitteen koko julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle sekä erikseen nimelliset rahoitusasematavoitteet kullekin julkisen talouden alasektorille. Tavoitteista keskipitkän aikavälin tavoite on sitova siten, että siihen johtavalta

sopeuttamisuralta poikkeaminen voi johtaa merkittävänpoikkeaman menettelyn ja fipo-lain mukaisen korjausmekanismin käynnistymiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo (s. 15), että kehysjärjestelmästä muodostuu läpinäkymätön ja vaikeasti seurattava kehyksiin vaalikauden aikana tehtävien hinta- ja rakennetarkistusten vuoksi. Hintakorjaukset ovat tarpeen sen vuoksi, että kehys asetetaan kiintein hinnoin, ja rakennekorjauksia tehdään, jotta kehys mahdollistaa veronmaksajan rasituksen kannalta neutraalit järjestelmä- ja ajoitusmuutokset. Näitä valintoja on perusteltu valtiovarainministeriön eri kehystöryhmissä.¹ Hinta- ja rakennekorjausten raportointia on pyritty parantamaan mm. laatimalla vaalikaudeksi kehysjärjestelmän teknisenä kuvauksena Kehyskäsikirja sekä pyrkimällä mahdollisimman selkeään ilmaisuun korjauksia kuvattaessa.

Raportissa kritisoidaan (s. 17) sitä, että uusi hallitus otti vuodelle 2015 käyttöön uuden, 300 milj. euron suuruisen lisätalousarviovarauksen. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että edellinen hallitus oli käyttänyt vuoden 2015 ensimmäisessä lisäbudjetissa lisätalousarviovarauksen miltei kokonaan niin, että sitä oli enää noin 30 milj. euroa jäljellä. Varaus olisi ollut aivan riittämätön.

Raportissa kuvataan vuoden 2016 kehyksen liikkumavaraa laskemalla hyvin erityyppisiä lukuja yhteen. Vuoden 2016 aikana on aivan oikein ollut käytössä vuodelta 2015 siirtynyt jakamaton varaus, 200 milj. euroa, ja lisätalousarviovaraus, 300 milj. euroa. 206 milj. euron jakamaton varaus, johon tekstissä viitataan, on sen sijaan käytetty jo vuoden 2015 lopulla tehdyissä päätöksissä vuoden 2016 talousarvioesityksen täydennykseen sekä eduskunnan tekemiin muutoksiin talousarviossa. Yhteismitallisempaa olisi esittää vuoden 2016 liikkumavaraksi 500 milj. euroa (vuodelta 2015 siirtynyt jakamaton varaus sekä vuoden 2016 lisäbudjettivaraus).

Valtiovarainministeriö pitää tarkastusviraston tavoin tärkeänä sitä, että julkisen sektorin vastuita ja niihin liittyviä riskejä tulisi seurata kokonaisuutena ja suhteessa muuhun talouteen. Valtiovarainministeriö julkaisee vuosittain katsauksen valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Katsauksessa arvioidaan käytettävissä olevan tietopohjan puitteissa myös mm. paikallishallinnon vastuita ja niihin liittyviä riskejä. On hyvä, että myös valtiontalouden tarkastusvirasto on raportissaan kiinnittänyt huomiota valtion takauskannan kasvuun.

Valtiovarainministeriö jakaamyös tarkastusviraston näkemyksen siitä, että finanssipolitiikan suunnittelussa tulisi ottaa huomioon myös heikomman suhdannekehityksen mahdollisuus. Valtiovarainministeriö pyrkii tuomaan ennusteeseen liittyviä riskejä esiin ennusteraporteissaan. Julkisen talouden suunnitelman liitteenä olevassa vakausohjelmassa on myös esitetty herkkyystarkastelu julkisen talouden suunnitelman pohjana olevasta ennusteesta.

Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen

Valtiovarainministeriö yhtyy valtiontalouden tarkastusviraston arvion siitä, että Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa. Tarkastusvirasto kuitenkin toteaa, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksiin on ennusteiden perusteella

¹Valtiovarainministeriö (2003): Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2003.; Valtiovarainministeriö (2007): Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007.; Valtiovarainministeriö (2011): Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2011.; Valtiovarainministeriö (2015): Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015-2019. Valtiovarainministeriön julkaisu 23/2015.

muodostumassa merkittävä poikkeama tällä vaalikaudella. Valtiovarainministeriön arvion mukaan vuoden 2017 osalta poikkeama vaaditusta sopeutuksesta selittyy pitkälti rakenteellisista uudistuksista aiheutuvilla lyhyen aikavälin kustannuksilla ja erityisesti kilpailukykysovimuksen aikaansaamiseksi syntyneillä kustannuksilla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa raportissa, että vaikka Suomi on toistaiseksi ollut säännösten ennaltaehkäisevässä osassa, Suomi on rikkomassa sekä ennaltaehkäisevän osan että korjaavan osan kriteereitä tällä vaalikaudella. Valtiovarainministeriö yhtyy näkemykseen, että ennustelukujen valossa on riski, että ennaltaehkäisevän osan vaatimuksiin on syntymässä merkittävä poikkeama vuonna 2017. Valtiovarainministeriö kuitenkin huomauttaa, että vakaus- ja kasvusovimuksen noudattamisen arviointiin liittyy lukuisia huomioon otettavia seikkoja, minkä vuoksi ennaltaehkäisevän tai korjaavan osan kriteerien rikkomista on pelkkien alijäämä- ja velkalukujen perusteella mahdotonta varmasti ennakoita.

Raporttiluonnoksessa verrataan useaan otteeseenkin vuoden toteutunutta tai ennustettua rakenteellista rahoitusasemaa rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettuun keskipitkän aikavälin tavoitteeseen (-0,5 % suhteessa BKT:hen). Suomelta ei kuitenkaan edellytetä keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vielä lähivuosina. Kuten raportin sivulla 33 todetaan, arvioitaessa ennaltaehkäisevän osan noudattamista tarkastellaan rakenteellisen jäämän muutosta eli sopeuttamisuraakohti keskipitkän aikavälin tavoitetta, ei etäisyyttä asetetusta tavoitteesta. Suomelta vaadittu sopeutus oli talouskehitys ja maahanmuutosta syntyneet kustannukset huomioiden 0,05 % suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Suomi ylitti vaaditun sopeutuksen. Myös vuonna 2016 vaadittu sopeutus laskee pakolaiskustannusten vuoksi todennäköisesti maakohtaisissa suosituksissa annetusta 0,5 prosentista selvästi, arviolta 0,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Näin ollen voidaan arvioida Suomen noudattavan siltä edellytettyä etenemistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta myös vuonna 2016. Valtiotalouden tarkastusviraston toteamus poikkeamasta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen antaa siten virheellisen kuvan vaatimusten noudattamisesta.

Raportissa on tehty hyödyllistä analyysiä Suomelta vaaditun menosäännön ja siinä huomioitavien menojen kehityksen taustalla olevista tekijöistä. Valtiovarainministeriö jakaa tarkastusviraston arvion siitä, että potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdin hidastuminen, rakenteellisen jäämän suurempi vaadittu muutos sekä hintojen vaimeaksi ennustettu kehitys tekevät menosäännön noudattamisesta aiempaa vaikeampaa. Valtiovarainministeriö huomauttaa lisäksi, että myös menosäännön osalta mahdollinen poikkeama vuonna 2017 selittyy pitkälti rakenteellisten uudistuksista aikaansaamiseksi aiheutuvilla lyhyen aikavälin kustannuksilla.

Raporttiluonnoksen sivuilla 31 ja 42 arvioidaan, että Suomi on ylittänyt 60 prosentin velkakriteerin vuosina 2014 ja 2015. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan mitenkään perustele väitettä. Suomi on ylittänyt perussopimuksessa velkasuhteelle asetetun 60 prosentin viitearvon, mutta komissio arvioi toukokuussa 2016, että velkakriteeriä on noudatettu. Tämä vastaa myös valtiovarainministeriön näkemystä. Velkakriteerin noudattamista arvioitaessa komissio otti huomioon mm. seuraavat merkitykselliset tekijät:

- Suhdanteen vaikutus velkasuhteen kasvuun (suhdannekorjattu velka oli edelleen alle viitearvon)
- Ennaltaehkäisevän osan noudattaminen vuonna 2016
- Solidaarisuusoperaatiot

- Muutokset velan sisäisissä erissä: Työeläkelaitosten sijoitukset valtion velkapapereihin supistuivat voimakkaasti, mikä kasvatti Suomen velkasuhdetta.

Tilastokeskuksen julkaisemissa uusimmissa velkatilastoissa käyttöön otetusta työeläkelaitosten johdannaissovimusten vakuuksia koskevasta tilastointitavan muutoksesta huolimatta velkakriteerin voidaan arvioida edelleen täyttyvän erityisesti johtuen ennaltaehkäisevän osan vaatimusten täyttymisestä. Valtiovarainministeriö ei myöskään yhdy tarkastusviraston arvioon siitä, että uusimpien velkatietojen perusteella myös suhdannekorjattu velkasuhde olisi ylittänyt 60 prosentin viitearvon vuonna 2015.

Raportissa todetaan (sivu 45), ettei Suomessa ole toteutettu neuvoston ja komission yhteisessä julkilausumassa hyväksytyjen joustavuuslausekkeiden puitteissa huomioon otettavia rakenteellisia uudistuksia. Ainoastaan sote-uudistus todetaan mahdollisena huomioon otettavana uudistuksena. Raportissa ei tässä yhteydessä mainita kilpailukykysovimusta tai eläkeuudistusta. Molemmat uudistukset ovat Suomelle annettujen maakohtaisten suositusten mukaisia ja ne täyttävät Valtiovarainministeriön arvion mukaan rakenneuudistuslausekkeelle asetetut ehdot. Uudistuksista on sisällytetty runsaasti tietoa vuoden 2017 alustavaan talousarviosuunnitelmaan.

Verojärjestelmän kokonaisuus

Lähtökohtaisesti veropolitiikassa noudatetaan hallituskaudella julkisen talouden neutraalisuutta: tavoitteeksi hallitus asettaa sen, että Suomen kokonaisveroaste ei hallituskaudella nouse ja lisäksi, ettei työn verotus kiristy. Näiden tavoitteiden puitteissa verotuksen rakennetta voidaan muuttaa siten, että verojärjestelmä tukee paremmin kasvua, yrittäjyyttä ja työllisyyttä.

Hallitus on määrätietoisesti vienyt eteenpäin sellaisia veromuutoksia, joilla se pyrkii edistämään em. tavoitteita. Työn verotusta kevennettiin v. 2016 n. 450 milj. eurolla työtulovähennystä korottamalla. Vuodelle 2017 kevennykset ovat mittaluokaltaan vieläkin suuremmat, koska kevennys liittyy laajan kattavuuden saavuttaneeseen kiky-sopimukseen. Myös eläkeläisille ja pienituloisille palkansaajille annettiin vastaavia vero- ja maksukevennyksiä.

Yrittäjyyttä ja yritysten sukupolvenvaihdoksia edistetään niin ikään verokevennyksillä. Yrittävähennyksellä lisätään yrittämisen kannusteita ja perintö- ja lahjaverotuksen keventämisellä sekä uudella metsälahjavähennyksellä pyritään helpottamaan ja edistämään sukupolvenvaihdostilanteita.

Raportissa on mainittu (s. 55), että ”keskeisin vuosittaisia verotuloja laskeva veroperustemuutos on ansiotuloverotuksen indeksisidonnaisuus”. Hallitus on sopinut, että vuosittain tehdään joko kuluttajahintojen tai ansiotason kehitystä vastaava tarkistus veroperusteisiin (korkeamman mukaisesti), mutta tällä toimenpiteellä ei sinänsä alenneta verotuloja, pikemminkin verojen ei anneta kiristyä automaattisesti taustalla tapahtuvan taloudellisen kehityksen myötä. Sekä inflaatio että ansiotason kehitysvauhti ovat olleet lisäksi hyvin hitaita, joten julkisen talouden kannalta kyseessä ei ole kovin merkittävä toimenpide.

On hyvä, että raportissa korostetaan verojärjestelmän tarkastelua kokonaisuutena ja veropolitiikan seuranta tästä näkökulmasta. Olisi erittäin toivottavaa, että verotutkimusta tehtäisiin Suomessa tästä lähtökohdasta systemaattisesti ja objektiivisesti.

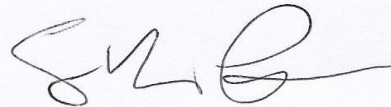
Kuntatalous

Julkisen talouden kokonaistarkastelun näkökulmaa noudattaen raportti sisältää myös kuntataloutta koskevan luvun. Luvun sisältö jää kuitenkin pääasiassa kuvailevaksi ja siten irralliseksi kokonaisuudeksi muuhun raporttiin nähden.

Raportissa kuvaillaan paikallishallintosektorin aiemmin kestävämmällä uralla olleen menokehityksen kääntyneen vuosina 2014 ja 2015 parempaan suuntaan. Raportissa olisi ollut hyödyllistä tässä yhteydessä avata hieman menokehityksen taustalla olleita tekijöitä, joita ovat mm. muutokset kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrässä, palvelutarpeen kasvu, aiempina vuosina toteutuneet palkankorotukset sekä heikko rakenteiden uudistaminen. Viime vuosien hitaaseen menokehitykseen ovat vaikuttaneet kuntien ja kuntayhtymien omat sopeutustoimet sekä maltillinen kustannustason nousu.

Luvussa ei lainkaan tarkastella julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallinnon nettoluotonannolle asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamista. Tavoitteen mukaan paikallishallinnon nettoluotonanto saa olla korkeintaan -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Tämänhetkisen valtiovarainministeriön ennusteen valossa rahoitusasematavoite ollaan saavuttamassa.

26.10.2016



Talouspolitiikan koordinaattori, ylijohdaja Sami Yläoutinen

Jakelu

Tiedoksi



25.10.2016

Jakelussa mainituille

Viite Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö dnro 320/51/2016, 12.10.2016

Asia Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväliraportin luonnosta koskeva lausunto

Valtioneuvoston kanslia esittää lausuntonaan seuraavat huomiot:

- VTV katsoo finanssipolitiikan virityksen olevan yleisen talouskehityksen valossa oikeansuuntainen. Hallituksen omien julkisen talouden tasapainoa koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin VTV:n mukaan lisäsopeutusta. VTV arvioi nykyisten linjausten johtavan myös EU:n finanssipoliittisten sääntöjen entistä selkeämpään rikkomiseen Suomen osalta.
- VTV pitää perusteltuna hallituksen tavoitetta kuroa umpeen julkisen talouden pidemmän aikaväli kestävyysvaje. Toisaalta VTV arvostelee komission liiallista joustavuutta EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tulkinnassa.
- VTV ei esitä yhtenäistä kokonaisnäkemystä niistä lähtökohdista, jolle sen normatiiviset kannanotot perustuvat. Esimerkiksi julkisen talouden pitkän ajan kestävyden ja EU:n säädösten tiukemman noudattamisen välillä saattaa olla ristiriita. Konsistentin kokonaisnäkemysten esittäminen vahvistaisi raportin uskottavuutta.
- Yksi raportin keskeisistä arvioista on, että hallituskaudella ei saavuteta julkisen talouden tasapainoa koskevia hallituksen omia tavoitteita. Arvion keskeisyys huomioon ottaen olisi suotavaa, että sen taustalla olevat laskelmat esitettäisiin yksityiskohtaisemmin ja niistä esitettäisiin myös herkkyysslaskelmia.
- VTV:n huomiot tarpeesta kehittää kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja seurata valtion pääomasijoitusten ja takausten kehitystä ovat aiheellisia.
- Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista koskeva osa raportista on kattava ja perusteellinen, mutta samalla varsin tekninen ja osittain vaikeasti avautuva. Olisi eduksi, jos EU-säännöt kytkettäisiin selkeämmin muihin finanssipolitiikan tavoitteisiin ja pohdittaisiin niiden merkitystä kokonaisuuden kannalta (vrt. kokonaisnäkemys edellä).

Sähköisesti allekirjoitettu | Signerad elektroniskt | Signed digitally

- VTV arvioi kilpailukykysojimuksella olevan merkittävä julkisyhteisöjen rahoitusasemaa heikentävä vaikutus (s.54). Sikäli kuin tällä viitataan vain välittömiin staattisiin vaikutuksiin, tämä tulisi selvästi indikoida. Olisi kuitenkin suotavaa, että myös kokonaisvaikutuksesta esitettäisiin joitain arvioita.
- Rakenteellisten uudistusten osalta kauppojen aukioloaikojen sääntelyn purkamisella todetaan olevan *lyhyellä aikavälillä* työllisyyttä edistävä vaikutus (s.54). Tästä voi saada vaikutelman, että vaikutus ei pitkällä aikavälillä olisi positiivinen.

Pekka Sinko
Talousneuvoston pääsihteeri

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto, finanssipolitiikanvalvonta@vtv.fi

Tiedoksi VNK kirjaamo
Alivaltiosihtööri Timo Lankinen, VNK

25.10.2016

Salassa pidettävä JulkL (621/1999)
6 ja 9 § erilliskertomuksen eduskun-
nalle antamiseen saakka

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 Helsinki

Viite Lausuntopyyntö 12.10.2016 (Dnro 320/51/2016)

LAUSUNTO LUONNOKSESTA FINANSSIPOLITIIKAN VALVONNAN VAALIKAUDEN 2015-2018 PUOLIVÄLIRAPORTISTA

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväliraportista. Lausuntopyynnön pääasiallisena tarkoituksena on antaa asianosaiselle ja muille, joita raporttiluonnos koskee, mahdollisuus lausua mielipiteensä ja antaa tarpeelliseksi katsomansa selvitykset asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista seikoista. Lausuntopyynnön tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta raportin kannanottoihin, sekä kuulla lausunnonantajien näkemykset tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Valtiontalouden tarkastusviraston Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2016 -luonnoksessa käsitellään alaluvussa 3.1 *Rakenteellisten uudistusten eteneminen* vuonna 2017 voimaan tulevaa eläkeuudistusta. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen että hallituksen esitykseen sisältyvässä eläkeuudistuksen kestävyysvajevaikutusarviosta ei ole julkaistu herkkyysanalyysia. Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin korostaa että eläkeuudistuksen vaikutuksista työeläkemenoihin, työeläkkeiden rahoitukseen ja keskimääräiseen etuustasoon sekä eri sukupolvien eläkemaksuihin ja etuuksiin on arvioitu esimerkiksi Eläketurvakeskuksen raportissa¹ ja raportissa on myös suoritettu vaikutuksien herkkyystarkastelua. Vuonna 2017 voimaan tulevan eläkeuudistuksen seurantaan liittyy useita tärkeitä elementtejä sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä. Uudistukseen liittyen Sosiaali- ja terveysministeriö tiedostaa systemaattisen seurannan tärkeyden.

Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2016 -luonnoksen alaluvussa 3.1 *Rakenteellisten uudistusten eteneminen* todetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen ja maakuntauudistukseen liittyen että ”*Tavoiteltu säästövaikutus on kolme miljardia euroa verrattuna ennusteen mukaiseen kehitykseen vuonna 2019*”. Yhtenä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen vähentäminen. Tämän tavoitteen mukaisesti vuo-

¹ Reipas K. – Sankala M. (2015) Laskelmia vuoden 2017 työeläkeuudistuksen vaikutuksista – Hallituksen esitykseen perustuvat arviot. Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2015.



den 2029 lopussa sosiaali- ja terveydenhuollon menojen tulisi olla kolme miljardia euroa nykyisen menoennusteen mukaista tasoa alhaisemmat².

Yleisinä huomioina todettakoon että raportissa olisi mahdollista käyttää laajemmin lähdeviittauksia. Esimerkiksi tutkimuksiin tai laskelmiin viitatessa mahdollisten lähdeviitteiden käyttö lisäisi esitetyn tiedon ja tulkintojen pätevyyttä sekä helpottaisi lukijaa tiedon hankinnassa.

Kansliapäällikkö

Päivi Sillanaukee

Ylitarkastaja

Olli Retulainen

TIEDOKSI

Kirjaamo/STM
Osastopäällikkö Raimo Ikonen/STM
Talousjohtaja Mikko Staff/STM
Ylimatemaatikko Mikko Kuusela/STM

² Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeksi. Saatavilla:

< <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3118184/HE+Yleisperustelut+31.8.2016.pdf/836325d8-6a5f-4446-94b7-166206335d14> >



26.10.2016

Dnro 1022/03/2016

I. Soosalu, J. Vaine
R. Vuorento, M. Punakallio

Valtiontalouden tarkastusvirasto

PL 1119

00101 HELSINKI

Lausuntopyyntöne 12.10.2016

Luonnos finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväliraportista

Valtiontalouden tarkastusvirasto pyytää lausuntoa muistioon, joka sisältää luonnoksen finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväliraportin pääasialliseksi sisällöksi.

Suomen Kuntaliitto esittää erityisesti kuntia ja kuntataloutta koskevilta osilta seuraavat huomiot:

Kuntien taloustilanne vakaa, mutta tulevaisuuden näkymät haastavat

Vuoden 2015 tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalouden tilanne on odotettua parempi. Kuntien ja kuntayhtymien tilikauden tulos oli 300 miljoonaa euroa. Vuosikate kattoi poistoista 98 %. Kuntien velkaantumisen kohdistui valtaosin investointien, ei toimintamenojen rahoitukseen. Velkaantumismuutos hidastui merkittävästi aikaisempiin vuosiin verrattuna.

Vaikka hallituksen toimenpiteet ovat toteutuessaan lievästi helpottamassa kuntien taloutta, on kuntien omien säästö- ja tehostamistoimien merkitys ollut huomattava. Kunta-alalla leikattiin vuonna 2015 henkilöstömenoista noin 300 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvu on ollut viime vuosina maltillista, ottaen huomioon ikääntymisen aiheuttamat paineet. Kasvava työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, turvapaikkahakijoiden määrä, perus- ja ansioturvaan tehtävät leikkaukset sekä korkeana pysyttelevät investointitarpeet aiheuttavat lisämenopaineita kuntien palveluihin ja tulonsiirtoihin.

Keskeistä on, että myös kuntien tehtävien ja veloitteiden osalta päästäisiin eteenpäin ja kuntien mahdollisuuksia toimintojen kehittämiseen ja tuottavuuden lisäämiseen vahvistettaisiin keventämällä valtion ohjausta. Näiden haasteiden ratkaisemisessa kilpailukyky, talouskasvu ja työllisyys ovat avainasemassa. Rakenteelliset uudistukset vaikuttavat onnistuessaankin vasta vuosien päästä.

Julkisen talouden suunnitelma (JTS) /kuntatalousohjelma (KTO)

Kuntatalouden uusi ohjaus toteutuu kuntatalousohjelmassa, joka on osa julkisen talouden kokonaisuohjausta. Julkisen talouden suunnitelman kautta toteutettavan kuntatalouden makro-ohjauksen tavoitteena on luoda toimintamalli, jolla kuntasektorin vastuulla olevien palvelujen järjestämisen ja niiden rahoituksen kokonaisuus pidetään tasapainossa suhteessa julkisen talouden sekä koko kansantalouden kantokykyyn.

Julkisen talouden suunnitelman tavoitteet asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein. Tavoitteista tärkeimmät ovat niin sanotut rahoitusasematavoitteet. Niillä tarkoitetaan koko julkisen talouden lisäksi kunkin julkisen talouden alasektorin kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotukselle asetettuja tavoitteita.

Syyskuussa 2015 maan hallitus antoi eduskunnalle Suomen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman. Siinä paikallishallinnolle asetettiin rahoitusasematavoite, joka on -1/2 prosenttiyksikön nettoluotonanto suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Tällä tarkoitetaan tuolloista kuntatalouden kokonaismenojen ja kokonaistulojen välistä eroa.

Nettoluotonanto sekoitetaan usein virheellisesti kuntatalouden alijäämään, joka puolestaan on kunnallisen kirjanpidon käsite. Käsitettä paikallishallinnon alijäämä ei tilastokäsitteenä ole olemassa, joten asiallista on, että siitä myös luovutaan kaikissa virallisissa kuntataloutta koskevissa arvioissa.

JTS/KTO painottuu kehitysnäkymien tarkasteluun eikä siinä ole arvioitu tulevan aluehallinto- ja sote- uudistuksen vaikutuksia. Myös ns. yhteiskuntasopimukseen liittyvät ratkaisut tulevat toteutuessaan vaikuttamaan kuntatalouteen jatkossa.

Rahoitusasematavoite

Mikä sitten on kuntatalouden kestävä tasapaino, miten sitä mitataan ja mihin suuntaan uusi julkisen talouden ohjausjärjestelmä sitä on viemässä?

Valtioiden ja julkishallinnon talouden ohjaaminen perustuvat Euroopassa **kansantalouden tilinpidon** tilastoon ja sen käsitteisiin. Monissa maissa paikallishallinnon merkitys on vähäinen ja julkinen talous on pääosin valtion taloutta. Pohjoismaissa tilanne on toinen ja erityisesti kunnilla on merkittävä rooli julkisen toiminnan toimeenpanijana ja rahoittajana. Kunnilla on pohjoismaissa myös merkittävä elinkeinopoliittinen rooli.

Kuntatalousohjelmassa keskeisiä käsitteitä ovat rahoitusasematavoite ja menorajoite. Rahoitusasematavoite paikallishallinnolle (= kuntatalous) asetetaan kansantalouden tilinpidon termin, jolloin investoinnit tulee rahoittaa vuosittain tulorahoituksella, jotta talous olisi tasapainossa.

Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja talouden ohjaus perustuvat soveltuvin osin **kirjanpitolakiin**, jonka tärkeimpiä elementtejä ovat tulos- ja rahoituslaskelma sekä tase. Vaikka rahoitusasematavoite asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein, kuntatalousohjelmassa esitetyt kuntatalousennusteet laaditaan kunnallisen kirjanpidon käsittein. Tämä onkin luonnollista koska ohjelmalla pyritään vaikuttamaan myös yksittäisen kunnan taloudenhoitoon osana julkisen talouden kokonaisuutta.

Perinteisesti kuntatalouden **kirjanpidollista tasapainoa** on tarkasteltu tuloslaskelman tuloksen kautta. Kunnan talous on tasapainossa, kun tilikauden tulos on nolla. Tällöin tulojen ja menojen erotusta kuvaava vuosikate (tulorahoitus) on riittänyt vuosittaisiin poistoihin ja näin arvioiden talous on tasapainossa. Kuntien kirjanpidossa investoinnit erotetaan käyttömenoista ja ne rahoitetaan usein pitkäaikaisilla lainoilla.

Kansantalouden tilinpidossa talous on tasapainossa, kun tilinpitovuoden kokonaismenot ja tulot ovat tasapainossa. Kansantalouden tilinpidon menoihin luetaan mukaan myös kyseiselle vuodelle ajoittuvat investointimenot, joita käsitellään kuten käyttömenoja. Kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotus eli nettoluotonanto/nettoluotonotto ei kuvaa kuntatalouden vuosittaista tasapainoa vaan lähinnä kuntatalouden rahoitusasemaa tilinpitovuotena.

Tilinpidon käsittein kuntatalouden tasapaino kuvaa siis ensisijaisesti vuosittaista **rahoituksellista tasapainoa**, jonka tärkein työkalu kuntien kirjanpidossa on rahoituslaskelma.

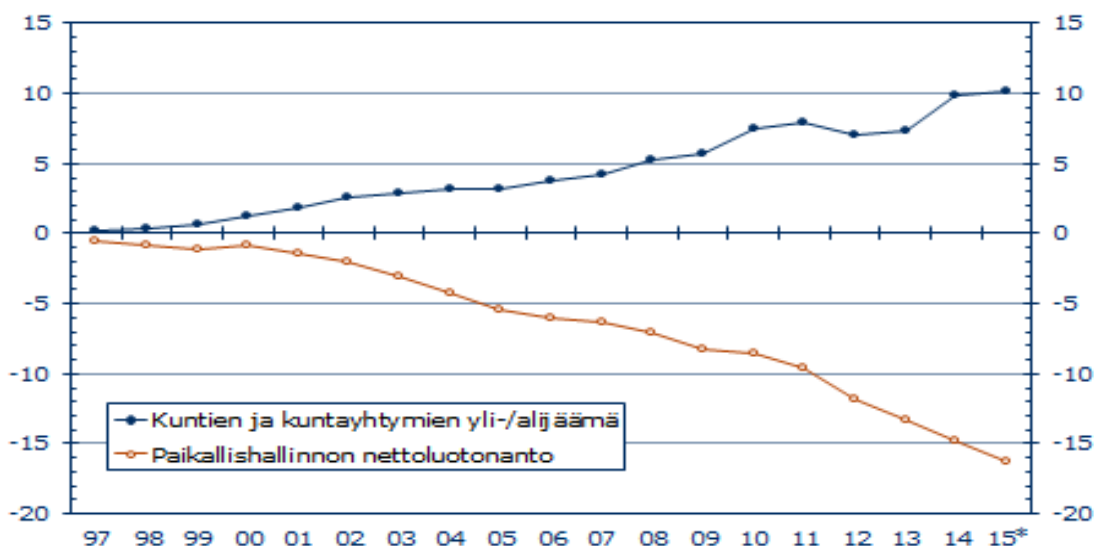
Järjestelmät ovat vakiintuneet, vaikka niihin liittyy ongelmia. Erityisesti käsitettä alijäämä on sovellettu eri seurantajärjestelmien yhteydessä tavalla, joka on ollut omiaan sekoittamaan niin julkisen talouden asiantuntijoita kuin poliittisia päättäjiä. Muun muassa hallitusohjelman pohjana olleen kevään 2015 ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä oli 2,0 miljardia euroa eli 0,9 % suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019.

Käsitteellisesti paikallishallinnon alijäämä on virheellinen ilmaisu, koska sille ei löydy perustetta tilastomanuaaleista. Tästä syystä kansantalouden tilinpitoon perustuvassa tilastoinnissa pitäisi pitäytyä termissä paikallishallinnon nettoluotonotto, kun kansantalouden tilinpidon mukaiset menot ovat tuloja suuremmat.

Esimerkiksi vuonna 2015 kuntatalous oli kirjanpidon termein noin 0,3 miljardia euroa ylijäämäinen mutta tilinpidon termein vastaavassa määrin "alijäämäinen".

Kunnallinen kirjanpitojärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1997. Kumulatiivisesti kuntien taaseisiin on tähän vuoteen mennessä kertynyt noin 10 miljardin euron ylijäämä. Tilinpidon termein "alijäämän" pitäisi näin laskien olla runsaat 16 miljardia.

Kuntien ja kuntayhtymien kertynyt yli-/alijäämä kuntien kirjanpidon mukaan sekä paikallishallinnon nettoluotonannon kertymä kansantalouden tilinpidon mukaan vuosina 1997-2015, mrd. €



Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lähde: Tilastokeskus

Kahden tasapainotarkastelun ydin on tulorahoituksen riittävyys poistonalaisten investointien rahoitukseen. Kun se kuntien kirjanpidon käsittein tarkasteltuna on tällä hetkellä keskimäärin noin 70 %, kansantalouden tilinpidon mukainen tasapaino edellyttäisi 100 %:n vuosittaista investointien omarahoitusosuutta.

Koska tämä ei etenkään taloudellisesti vaikeana aikana ole mitenkään järkevää, on kunnille asetettu rahoitusasematavoite nimenomaan ½ prosenttiyksikköä negatiivinen (noin 0,5 miljardia euroa) suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Tämä mahdollistaa kuntien investointitoiminnan jatkamisen myös lainanottoa lisäämällä, mutta edellyttää poistonalaisten investointien omarahoitusosuuden nostamista velkaantuneisuuden hillitsemiseksi.

Kestävän kuntatalouden tarkemmat kriteerit määräytyvät kuntakohtaisesti, jolloin pitää huomioida mm. onko kunta kasvava vai väestöään menettävä, pitääkö palveluverkkoa uusia tai laajentaa vai onko kaikki suuret investoinnit jo tehty. Tarkasteluun vaikuttaa olennaisesti myös se, millä aikavälillä toiminnan ja investointien rahavirta tulisi olla positiivinen.

Jokaisella kunnalla tulee olla taloustavoitteena ylijäämä ja velkaisuuden kasvun hallinta oma tilanne ja rakenne huomioiden. Voidaan kuitenkin kysyä, onko pyrkimys täydelliseen velattomuuteen hyvän taloudenpidon kannalta perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

EDP-menettely

Kansainvälisen finanssikriisin jälkimainingeissa valtioiden julkisen velan tason nopea kohoaminen on tuonut korostetusti esiin julkisen talouden kestävyys. Euroalueen jäsenmaiden viime vuosien kokemukset ovat heijastuneet erityisesti EU:n kasvavaan huoleen jäsenmaitten velkakehityksestä.

Rahoituksen alijäämä (ns. EDP-alijäämä) eli nettoluotonotto määritellään nimellisen nettovelan muutoksena. Pysyvä alijäämä, joka pitää velkasuhteen (velkakanta/BKT) muuttumattomana, riippuu sekä lähtötilanteesta että talouden nimellisestä kasvuvauhdista. Vaadittava alijäämä on sitä pienempi, mitä pienempi on lähtötilanteen velkasuhde.

Arvioitaessa kuntatalouden tilaa niin kestävyysvajeen kuin julkisen talouden tasapainon kannalta, on tarkastelussa otettava huomioon niin rahoitussaatavat kuin myös kuntien eläkesäästäminen.

Jotta kuntatalouden tilanteesta ja sen suhteesta saadaan oikeaa ja riidatonta tietoa, on tarpeen myös kehittää nykyistä EDP-menettelyä. Menettelyn kehittämiseen liittyy erityisesti kunta-alan luottoluokituksen kohteena olevien toimijoiden, eli Kuntarahoituksen ja kuntien takauskeskuksessa esitetyt näkemykset luottoluokittajille.

Luottoluokittajat korostavat erityisesti veroperusteisten vastuiden sekä suhteellisen velkaantuneisuuden merkitystä. Luokitusraporteissa arvioidaan myös kuntatalouden nettovelkaa. Näitä tulisi tarkastella myös tulevissa hallinnon uudistuksissa.

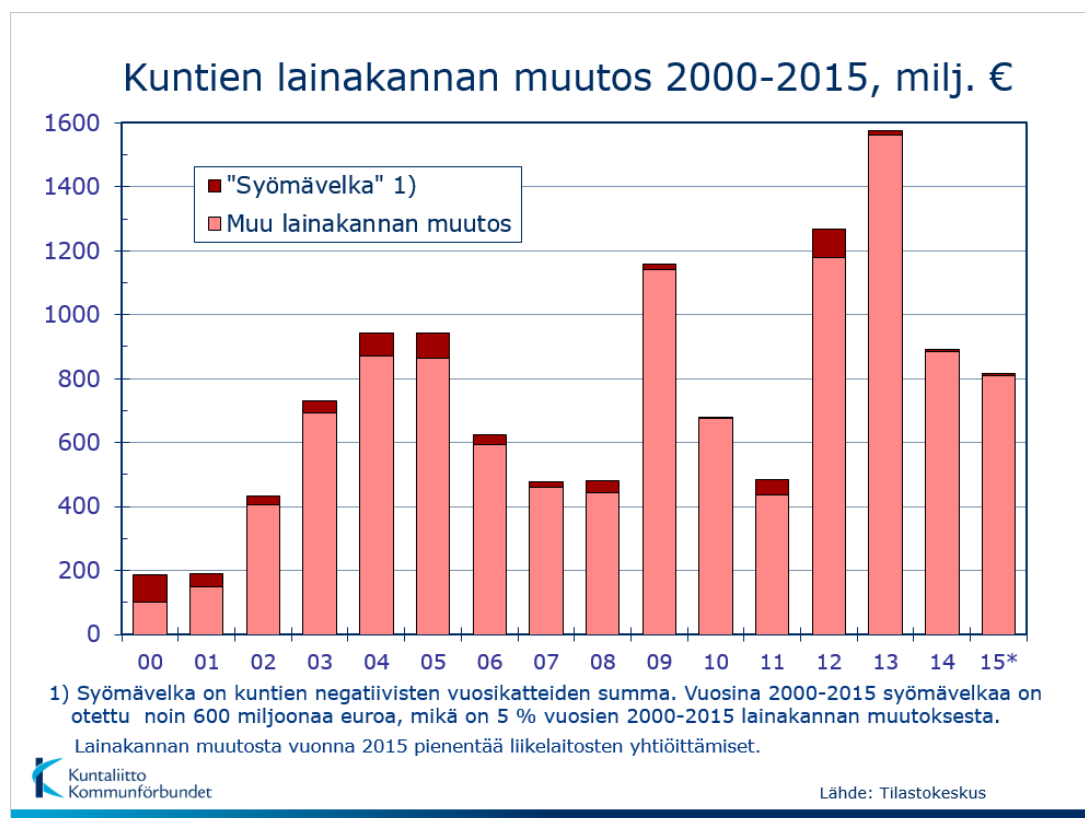
Kunnat maksavat vuosittain lähes 4 miljardia euroa KEVA:lle eläkevastuiden rahoittamiseen. Kuntien säästäminen on merkittävä panostus tulevien velvoitteiden hallitsemiseen. Kuntien eläkesäästäminen on kuitenkin nykyisessä julkisen talouden arvioinneissa kirjattu osaksi sosiaaliturvarahastoja vaikka nämä kohdistetut varat kiistatta kuuluvat kuntatalouteen.

	EDP Deficit/Surplus according to EDP statistical units				EDP Deficit/Surplus contribution of legal persons controlled by municipalities		
	Central Government	Local Government	Social security funds	Finnish public sector, Total	Local Government	Local Government Pension Institute	Legal persons controlled by municipalities, Total
2011	-3,2	-0,5	2,8	-1,0	-0,53	0,76	0,22
2012	-3,6	-1,1	2,6	-2,1	-1,07	0,71	-0,36
2013	-3,6	-0,7	1,8	-2,5	-0,74	0,65	-0,09
2014	-3,9	-0,8	1,3	-3,3	-0,82	0,59	-0,23

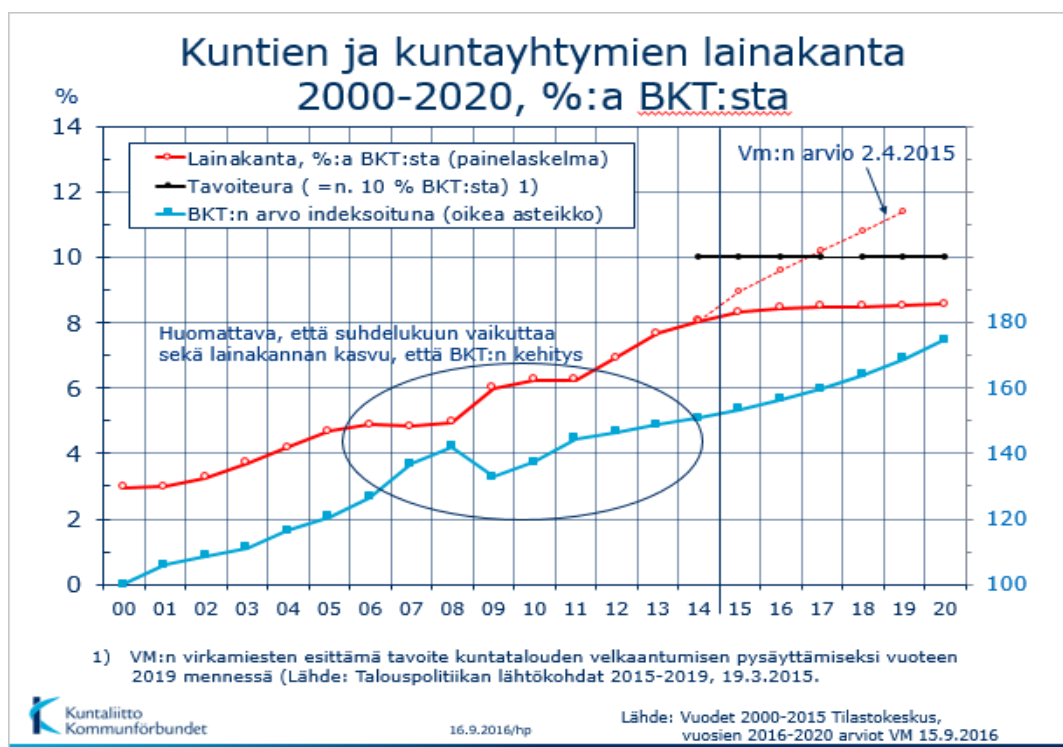
Näin laskien myös paikallishallinnon vuosittainen nettoluotonanto on lähestulkoon tasapainossa. Kunnat ovat hoitaneet talouttaan hyvin vastuullisesti millä mittarilla tahansa arviotuna.

Kuntien investoinnit ja velkaantuminen

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta on vuodesta 2007 kasvanut keskimäärin 8,7 % vuodessa ja oli vuoden 2015 lopussa 17,3 miljardia euroa. Velkaa on käytetty lähes yksinomaan investointeihin, sillä koko 2000-luvun lainakannan kasvusta ns. syömävelkaa on vain noin 6 %. Vertailun vuoksi valtion lainanotto on pääsääntöisesti syömävelkaa.



Lainakanta suhteessa bruttokansantuotteeseen on viime vuosina ollut noin 7 %, mutta suhde on nousussa. On kuitenkin huomattava, että investointitarpeiden ohella suhteellista velkaantuneisuutta kasvattaa ja velkaantumisen tulkintaa hankaloittaa se, että Suomen BKT ei ole palautunut finanssikriisin jälkeisestä romahduksesta.



Kuntatalousohjelman periaatteiden mukaan investointeja ja niiden omarahoitusosuutta tulee arvioida kriittisesti - taustalla tulisi olla huolellinen käsitys tulevasta väestökehityksestä ja palvelutarpeista. Vuosina 1997 - 2014 kuntien poistonalaisten investointien omarahoitusosuus on ollut keskimäärin 72 %. Valtionosuuksien leikkaukset, kuntien tehtävien lisäys ja palvelujen kysynnän kasvu ovat luoneet omarahoitusosuuteen paineita, mikä yhdessä korkean investointitason kanssa on kiihdyttänyt velkaantumista. Omarahoitusosuuden säilyminen korkealla tasolla on velkaantumisen hallinnan keskeisimpiä tavoitteita.

Kuntatalousohjelma asettaa kuntataloudelle tasapainotavoitteen, mutta on siis epäselvää, minkä tilaston mukaista tasapainokäsitettä sovelletaan ja millä aikavälillä. Heikon talouskasvun oloissa kansantalouden tilinpidon mukainen tasapainotavoite on mahdoton. Velkaa tulee pohtia myös tätä taustaa vasten, sillä uhkana voi olla investointien pysähtyminen ja korjausvelan hallitsematon kasvu.

Viime vuosina käytännössä ovat kasvaneet vain kuntien investoinnit. Niiden voidaan sanoa ylläpitävän kasvua ja työllisyyttä, sillä ne kohdistuvat valtaosaltaan rakennuksiin ja teihin, vesi- ja viemäriverkostoihin sekä muuhun talouskehitystä edistävään infrastruktuuriin. Oleellinen kysymys on, miten sekä kiinteistöjen että infran korjausvelkaa saadaan pienennettyä. Siinäkin korjausvelka jopa korostaa investointien priorisointia.

Vuodesta 2017 lähtien uuden kuntalain taloussäännökset ulotetaan koko kuntakonserniin. Uudessakin järjestelmässä kukin kuntatoimija päättää investoinneistaan itse. Muiden mittareiden ohella on tarpeen arvioida velan merkittävyyttä yksittäiselle kunnalle sekä lainanhoitokykyä, joita mitataan omavaraisuusasteella ja suhteellisella velkaantuneisuudella. On otettava huomioon, että usein lopullinen velallinen on liikelaitos tai yhtiö. Kyseisen yksikön taloudellinen tulos vaikuttaa lainanhoitokykyyn.

Kunnat ovat varsin aktiivisesti alkaneet selvittää myös vaihtoehtoisten toteutus- ja rahoitusmallien käyttöönottoa. Malleista ja niiden sopimuskäytännöistä on kuitenkin vielä varsin vähän kotimaisia kokemuksia. Soveltuvuus, vaatimukset osaamiselle ja resursseille sekä vaikutukset talouteen on tarpeen selvittää. Uusia tapoja tulee ottaa käyttöön hallitusti ilman riskien lisääntymistä tai kokonaiskustannusten nousua.

Kehitysnäkymät EU-kehyksessä ja kansallisesti

Viime vuosina EU-lainsäädännön vaikutus julkisen talouden ohjaukseen on vahvistunut. Uuden ohjauksen keskeisiä tavoitteita ovat yhteensovittaminen, tasapainottaminen ja ennaltaehkäisy. Monet keskeiset EU-tavoitteet pantiin täytäntöön, kun valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta tuli voimaan 14.2.2014.

EU:n puolivuositaisen talousohjausjakson keskeisimpiä elementtejä ovat maakohtaiset suositukset sekä ns. kuuden lain ja kahden lain paketit, joilla seurataan koko julkisen talouden alijäämää ja velkaa sekä velvoitetaan esittämään julkisen talouden budjetti komissiolle. Lähtöleväisyydessä on kyettävä ratkaisemaan näiden sitoumusten haasteet myös kuntasektorin kannalta.

EMU-kriteereissä julkisen talouden velkaa ei erotella käyttötarkoituksen mukaan ja siten kuntien perusteltuihinkin investointeihin otettu velka osana julkisen velan kasvua voi markkina-arvioissa olla ongelma. Velkaantuneisuuden määrä ja laatu on kuitenkin kyettävä erottelemaan. Etusijalle on asetettava peruskorjaus- ja uusinvestoinnit, joilla on potentiaalia lisätä kunnan tuloja, pienentää kustannuksia, parantaa tehokkuutta ja kohentaa paikallista elinvoimaa. On huomattava, että EU:lla on investointien vauhdittamiseksi hankkeita, joissa myös velan laatua pyritään määrittelemään.

EU:n jäsenvaltioista Suomen lisäksi kuntien ja paikallishallinnon velan osuus koko julkisesta velasta on suurimmillaan Pohjoismaissa, Virossa, Latviassa, Saksassa, Espanjassa, Itävallassa ja Belgiassa. Huomion arvoista on, että näillä valtioilla on myös pääsääntöisesti parhaimpia luottoluokituksia. Voidaankin todeta, että Euroopan Unionin kuntia koskevaa talousohjausta ei ole syytä ylitulkita tiukentamalla tarpeettomasti kuntien sääntelyä. Mm. investointien kohtelu vakaus- ja kasvusopimuksen kriteereissä on keskeistä; komission tavoitteet investointien kasvattamiseksi tulisi ottaa huomioon myös velkaantumisen arvioinnissa.

Yhteenveto

Kunnat (paikallishallinto) ovat itsenäisiä toimijoita, joiden taloutta ja taloudenpitoa tulee tarkastella omana toimijana, ei vain valtiontalouden jatkeena. Tässä tarkastelussa on tarpeen huomata erot kuntien talouden tasapainon mittaamisessa. Oikeushenkilöinä tarkasteltuina kunnat ovat tasapaino- ja ylijäämätaloutta.

Toivomme, että edellä kuvatut kuntien taloutta koskevat tiedot ja näkymät otetaan huomioon puoliväliraportin kuntataloutta koskevassa osuudessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Ilari Soosalu
johtaja, kuntatalous

Jari Vaine
rahoitusalan erityisasiantuntija

Lausunto
VATT/279/07.01/2016

27.10.2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto
finanssipolitiikanvalvonta@vtv.fi

Luonnos finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015 - 2018 puoliväliraportista

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT kiittää raportin kommentointimahdollisuudesta. VATT:lla ei sisällöllistä lausuttavaa raportista.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT



Anni Huhtala
ylijohtaja